

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ФОРМУВАННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Щебетун І.С.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного,
міжнародного і кримінального права
Донецького національного університету
імені Василя Стуса
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9749-7559>*

Марценюк А.І.,

*здобувач вищої освіти
Донецького національного університету
імені Василя Стуса*

Щебетун І.С., Марценюк А.І. Проблемні питання формування Конституційного суду: порівняльно-правовий аспект

У статті досліджуються проблемні питання формування Конституційного Суду в Україні, зокрема, представлено порівняльно-правовий аналіз порядку формування органу конституційної юрисдикції в зарубіжних державах та в Україні, що дозволили визначити перспективи та запропонувати шляхи вдосконалення процедури формування безпосередньо органу та обрання суддів.

Зазначається, що світова конституційна практика свідчить про відсутність єдиної усталеної процедури формування органів конституційної юрисдикції, призначення суддів цих органів та вимог щодо кандидатів. Так, виділяють декілька моделей формування органів конституційних судів, переважно залежно від суб'єктів, які приймають участь у їх створенні. Аргументовано, що формування Конституційного Суду в Україні варто відносити до змішаної моделі, оскільки в процесі його формування приймають три суб'єкти, два з яких представляють відповідно законодавчу (парламент) та судову гілку влади (з'їзд суддів), а також Президент України. У статті наголошено, що з 2016 року в Україні дещо змінено підходи щодо формування КСУ, які були спрямовані на його якісне оновлення, що гарантувало б високі моральні якості і визнаний рівень компетентності кандидатів. Йдеться про конституційну норму, згідно якої встановлена вимога відбирати кандидатури на посаду судді КСУ на конкурсних засадах у визначеному законом порядку (ч. 3 ст.148). Це гарантувало б високі моральні якості і визнаний рівень компетентності кандидатів. Проте, фактично положення про конкурс не застосовується через відсутність єдиної конкурсної комісії, яка проводить відбір суддів. Суб'єкти призначення ж доволі часто керуються політичними мотивами та прагненням в подальшому впливати на діяльність КСУ. Вказується, що порядок формування Конституційного Суду України повинен бути таким, щоб забезпечити створення органу, незалежного від будь-якого впливу, який сприятиме дотриманню і захисту прав та свобод людини і громадянина, зможе забезпечити верховенство Основного Закону.

Запропоновано вдосконалити порядок формування Конституційного Суду України, зокрема шляхом чіткого визначення критеріїв рівня компетентності кандидатів на посади суддів КСУ, утворення єдиного органу для конкурсного відбору суддів, за участю міжнародного компонента та представників громадянського суспільства, що забезпечило б прозорий та дієвий конкурс. Головною метою такого вдосконалення є якісне оновлення складу КСУ та створення незалежного від політичних та олігархічних інтересів органу, який буде здатний забезпечити верховенство Конституції та сприятиме подальшому розвитку України як демократичної і правової держави.

Ключові слова: конституційна юрисдикція, Конституційний Суд України, незалежність, формування, конкурс, суддя Конституційного Суду, компетентність, моральні якості.

Shchebetun I.S., Martseniuk A.I. Problematic issues of formation of the Constitutional Court: comparative legal aspect

The article examines the problematic issues of forming the Constitutional Court in Ukraine, in particular, presents a comparative legal analysis of the procedure for forming a body of constitutional jurisdiction in foreign countries and in Ukraine, which identified prospects and suggested ways to improve the procedure for forming a body and electing judges.

It is noted that the world constitutional practice shows the lack of a single established procedure for the formation of bodies of constitutional jurisdiction, the appointment of judges of these bodies and the requirements for candidates. Thus, there are several models of formation of bodies of constitutional courts, mainly depending on the entities involved in their creation. It is argued that the formation of the Constitutional Court in Ukraine should be attributed to a mixed model, as in the process of its formation take three entities, two of which represent the legislative (parliament) and judicial branches (Congress of Judges), as well as the President of Ukraine. The article emphasizes that since 2016 in Ukraine the approaches to the formation of the CCU have been slightly changed, which were aimed at its qualitative renewal, which would guarantee high moral qualities and a recognized level of competence of candidates. This is a constitutional norm, according to which there is a requirement to select candidates for the position of a judge of the CCU on a competitive basis in the manner prescribed by law (Part 3 of Article 148). This would guarantee high moral qualities and a recognized level of competence of the candidates. However, in fact, the competition regulations do not apply due to the lack of a single competition commission that selects judges. The appointing entities are often guided by political motives and the desire to further influence the activities of the CCU. It is indicated that the procedure for forming the Constitutional Court of Ukraine should be such as to ensure the establishment of a body independent of any influence that will promote the observance and protection of human and civil rights and freedoms, will be able to ensure the rule of law of the Basic Law.

It is proposed to improve the procedure for forming the Constitutional Court of Ukraine, in particular by clearly defining the criteria for the level of competence of candidates for judges of the CCU, the establishment of a single body for competitive selection of judges, with the participation of international component and civil society. The main purpose of such improvement is to qualitatively renew the composition of the CCU and create a body independent of political and oligarchic interests, which will be able to ensure the supremacy of the Constitution and contribute to the further development of Ukraine as a democratic and legal state.

Key words: constitutional jurisdiction, Constitutional Court of Ukraine, independence, formation, competition, judge of the Constitutional Court, competence, moral qualities.

Постановка проблеми. На етапі розвитку України як демократичної, правової держави важливе місце займають органи конституційної юрисдикції, які виконують роль запобіжника проти узурпації влади і порушення прав і свобод людини і громадянина. Саме ці органи забезпечують верховенство Основного Закону, виступають важливим елементом механізму захисту і зміцнення конституційних основ державності. Органи конституційної юрисдикції здійснюють контроль за законодавчою та виконавчою владою, щоб вони відповідно не виходили за межі своїх повноважень, які визначені Основним Законом держави, тому практиці відомі випадки, коли рішення Конституційного Суду піддавали сумніву діяльність державних інституцій, і Україна тут не виняток. З огляду на надзвичайну важливу роль Конституційного Суду в механізмі державної влади, особливе значення має питання його формування. У світі немає єдиної усталеної процедури формування конституційних судів, що цілком зрозуміло, оскільки це пояснюється багатьма факторами (історичними, політичними і т.і.), які є індивідуальними для кожної з держав.

27 жовтня 2020 року Конституційний Суд України (далі - КСУ) ухвалив суперечливе рішення щодо е-декларування, яке викликало значний суспільно-політичний резонанс і серед влади, і серед громадянського суспільства, призвело до дискусії щодо доброчесності суддів КСУ і можливого перезавантаження цього органу, необхідності якісного його оновлення, зосередило увагу на необхідності перегляду й удосконалення процедури його формування, чіткого визначення критеріїв добору суддів, зокрема, правничої компетентності та доброчесності. Вищевказане свідчить про актуальність обраної теми.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі проблемні аспекти становлення, правового статусу, формування та організації діяльності Конституційного Суду України досліджували такі вітчизняні вчені як Ю. Барабаш, Ю. Баулін, М. Баймуратов, В. Бойко, В. Кампо, А. Клішас, А. Ковальчук, М. Козюбра, П. Мартиненко, В. Недибалюк, О. Олійник, М. Онішук, Л. Протосавицька, В. Погорілко, М. Савчин, А. Селіванов, П. Стецюк, М. Тесленко, В. Тихий, Ю. Тодика, О. Фрицький, Ю. Фрицький, В. Шаповал, В. Шевчук та ін., проте питанню особливостей формування цього органу приділялось недостатньо уваги, залишається чимало дискусійних питань і таких, що потребують додаткових досліджень.

Метою статті є дослідження проблемних питань формування КСУ та перспективи вдосконалення процедури обрання суддів на підставі порівняльно-правового аналізу особливостей формування цього органу в Україні та зарубіжних державах.

Виклад основного матеріалу. В Україні, відповідно до ст. 1 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України є органом конституційної юрисдикції, який забезпечує верховенство Конституції України, вирішує питання про відповідність Конституції України законів України та у передбачених Конституцією України випадках інших актів, здійснює офіційне тлумачення Конституції України, а також інші повноваження відповідно до Конституції України [1]. КСУ був створений на підставі Конституції України 1996 року, у розділі XII якої визначено основні засади цього інституту [2]. Так, у статті 147 Основного Закону визначено правовий статус Конституційного Суду України, засади його діяльності, а стаття 148 встановлює склад та порядок формування, засади відбору кандидатур та призначення суддів, а також вимоги до посади судді КСУ.

Відповідно до першої та другої частин ст. 148 Конституції України, а також статті 9 Закону України «Про Конституційний Суд України» [1], до складу Конституційного Суду України входять вісімнадцять суддів Конституційного Суду України. Президент України, Верховна Рада України та з'їзд суддів призначають по шість суддів КСУ. Також згідно з частиною третьою ст. 148 Конституції України відбір кандидатур на посаду судді здійснюється на конкурсних засадах у визначеному законом порядку [2].

Світова конституційна практика свідчить про відсутність єдиної усталеної процедури формування органів конституційної юрисдикції, призначення суддів цих органів та вимог щодо відповідних кандидатів, оскільки кожна окрема держава враховує свої, індивідуальні фактори, традиції, особливості.

Дослідники звертають увагу на існування різних підходів щодо формування вказаних органів. Так, в окремих державах взагалі не передбачено конституційного контролю актів парламенту; в інших країнах зазначений вид контролю існує, проте відсутні окремі органи конституційної юрисдикції; є приклади держав, в яких передбачено існування зазначених органів, але без статусу спеціалізованих. Однак, переважна більшість країн мають спеціалізовані органи конституційної юрисдикції, тобто конституційні суди.

Науковці пропонують виділяти певні моделі формування конституційних судів, переважно залежно від суб'єктів, які приймають участь у їх створенні. Так, перша модель передбачає участь представників трьох гілок влади у формуванні персонального складу цього органу (Болгарія, Грузія, Італія, Латвія, Молдова): відповідно до Конституції Італійської Республіки «до складу Конституційного Суду входять п'ятнадцять суддів, третину яких призначає Президент Республіки, третину – Парламент на спільному засіданні Палат, третину – вищі суди загальної і адміністративної юрисдикції» (ст.135) [3, с. 57]. Судді обираються з обмеженої категорії юристів, які мають високий рівень підготовки та досвіду – це або діючі судді, або судді у відставці з найвищих рівнів судової влади (вищої магістратури) – тобто Верховного суду (Corte di cassazione), Державної ради (Consiglio di Stato) та Аудиторської палати (Corte dei conti) – професори юридичних наук та адвокати, що мають щонайменше двадцятирічний досвід юридичної практики; відповідно до Закону «Про Конституційний Суд Латвії» – «суддів Конституційного Суду затверджує Сейм. Трьох суддів Конституційного Суду затверджують за пропозицією не менш як десяти депутатів Сейму, двох — за пропозицією Кабінету міністрів і ще двох — за пропозицією пленуму Верховного Суду. Пленум Верховного Суду обирає кандидатів на посаду судді Конституційного Суду серед суддів Латвійської Республіки» (ст.4) [4].

Друга модель характеризується тим, що призначення/обрання суддів здійснюється органами, які представляють законодавчу і виконавчу владу (Австрія, Білорусь, Канада, Румунія, Чехія): в Конституції Чехії зазначено, що «Суддів Конституційного Суду призначає Президент за згодою Сенату» (ч.2 ст. 84 Конституції Чеської Республіки) [5]; Конституція Австрії містить норму, згідно якої «Конституційний суд складається з Голови, заступника Голови, дванадцяти інших членів і шести запасних членів (ч.1 ст. 147). Голова, заступник Голови, шість інших членів і три запасних членів суду призначаються Федеральним президентом за пропозицією Федерального уряду; ці члени суду повинні призначатися з числа суддів, чиновників управління та професорів правових дисциплін в університетах. Шість інших членів і три запасних члена суду призначаються Федеральним президентом на підставі пропозицій щодо трьох кандидатур на кожну з посад, які вносяться по відношенню до трьох членів і двох запасних членів суду Національною радою, а стосовно трьох членів і одного запасного члена суду – Федеральною радою» (ч.2 ст.147) [6].

Третя модель передбачає формування органу конституційного контролю виключно парламентом (Федеративна Республіка Німеччина, Швейцарія, Бельгія, Хорватія, Угорщина, Португалія, Республіка Польща та ін.): Конституція Португалії встановлює, що «Конституційний Суд складається з тринадцяти суддів, причому десять з них призначаються Асамблеєю Республіки, а троє кооптуються рішенням цих десятих»

(ч.1 ст. 222)[7]; Конституцією Польщі передбачено, що «Конституційний трибунал складається з 15 суддів, які обираються індивідуально Сеймом ... із осіб, які відрізняються правовими пізнаннями» (ч.1 ст.194) [8].

У Греції застосовується унікальний порядок формування органу конституційної юрисдикції, що передбачено Конституцією Греції: «створюється Вищий спеціальний суд, який складається з голів Державної ради, Ареопагу та Контрольної ради, чотирьох членів Державної ради і чотирьох членів Ареопагу, які призначаються на дворічний термін шляхом жеребкування в якості членів Вищого спеціального суду» (ч.2 ст.100) [9]. В окремих випадках, передбачених Конституцією Греції, до складу цього суду вводяться два професори права з юридичних факультетів університетів Греції, які також обираються шляхом жеребкування.

Формування Конституційного Суду в Україні відноситься до змішаної моделі призначення суддів на паритетній основі, як, наприклад, в Албанії, Болгарії, Молдові, Сербії тощо.

Втім, незалежно від кількості суб'єктів, які беруть участь у процесі формування конституційних судів, основне завдання полягає у створенні такого складу суду, члени якого б здійснювали свої повноваження максимально незалежно та забезпечували б верховенство Конституції, а не діяли в інтересах окремих політичних сил чи олігархічних груп.

З 2016 року в нашій державі змінилися підходи щодо формування КСУ, які були спрямовані на якісне його оновлення. Мова йде про конституційну норму, згідно якої встановлена вимога відбирати кандидатури на посаду судді КСУ на конкурсних засадах у визначеному законом порядку (ч. 3 ст.148), що гарантувало б присутність в ньому кандидатів з високими моральними якостями і визнаним рівнем компетентності.

Проте, фактично замість конкурсу, який би дозволив обрати найбільш гідного з кандидатів, суб'єкти призначення доволі часто керуються політичними мотивами та прагненням в подальшому впливати на діяльність КСУ. Фактично положення про конкурс не застосовується як через відсутність єдиної конкурсної комісії, яка проводить відбір суддів, так і внаслідок відсутності чіткої регламентації самої процедури конкурсного відбору кандидата на посаду судді.

Так, для проведення конкурсу конкурсна комісія, до складу якої повинні входити правники з визнаним рівнем компетентності, які не приймають у ньому участі, створюється безпосередньо Президентом і він самостійно визначає її склад. Парламент та з'їзд суддів відповідні комісії не створюють взагалі, а їх функції покладено на відповідний комітет Верховної Ради України та Раду суддів, причому порядок відбору кандидатур на посади суддів КСУ Радою суддів не регламентовано. Зміст конкурсу полягає лише у вивченні документів та відомостей про кандидата і співбесіди з ним. Вищевказане свідчить, що не можна вести мову про справжній конкурс, оскільки діяльність конкурсних комісій зводиться лише до перевірки кандидатів на відповідність формальним критеріям, під час якої відсутня можливість з'ясувати реальні навички, знання, доброчесність кандидатів, визначити чи відповідає він високим стандартам, які покладає на нього посада судді КСУ.

Тому слушною є думка Ю. Кириченка, який зауважує, що законодавчо закріплена процедура відбору не містить конкурсних засад, вона не дає змогу виявити найгідніших. Отже, практика призначення політично лояльних суддів навряд зміниться [10, с.56].

Заслуговує на увагу та схвалення підхід В. Недибалюк, яка підкреслює, що важливою гарантією прозорості проведення конкурсу є можливість доступу громадськості до його організації та проведення, тому включення такого компоненту як громадський контроль до процесу проведення конкурсу щодо відбору кандидатів на посаду судді Конституційного Суду допоможе уникнути незаконного впливу на хід його проведення [11, с.55].

Варто погодитись з думкою дослідників та експертів, які пропонують врахувати практику проведення конкурсу на посади державної служби, яка передбачає перевірку вимог професійної компетентності, зокрема перевірки особистих досягнень, знань, умінь і навичок, моральних і ділових якостей, коли кандидати проходять тестування, розв'язання ситуаційних завдань, презентацію та співбесіду, а сам процес є публічним [12].

Дискусійним питанням залишається наявність серед суб'єктів призначення суддів Конституційного Суду України з'їзду суддів як найвищого органу суддівського самоврядування, що викликає чимало зауважень з боку вчених та експертів. Як слушно зауважує О.Марусяк, зважаючи на особливості нашої політичної системи та незавершеність судової реформи, було б доцільно виключити з'їзд суддів з-поміж суб'єктів, які уповноважені формувати склад КСУ (не забуваймо, що для цього потрібні зміни до Конституції), а саму процедуру відбору суддів КСУ доручити відповідній комісії, члени якої номінувалися б як національними, так і міжнародними експертами [13].

Варто також врахувати рекомендації Венеціанської комісії (висновок Європейської комісії «За демократію через право»), в якому йдеться про необхідність реформи Конституційного Суду, зокрема, щодо встановлення кращих процесів для ідентифікації кандидатів та відбору суддів і створення нового органу з відбору з міжнародною участю, який міг би включати міжнародних експертів з прав людини та участь громадянського

суспільства для забезпечення моральних та професійних якостей кандидатів, допомогти забезпечити високий моральний характер, компетентність і добросовісність суддів, що є необхідним для даної посади [14].

Висновки. Підсумовуючи, можна сказати, що сьогодні у світі немає єдиного, чіткого підходу до формування Конституційного Суду. Проведений порівняльно-правовий аналіз вітчизняної та зарубіжної практики формування органів конституційної юрисдикції свідчить, що одні країни, як і наша держава, дотримуються так званого змішаного принципу формування, де задіяні представники усіх гілок влади, в інших державах участь у формуванні цих органів беруть дві гілки влади або ж лише парламент. Очевидно, що в Україні без удосконалення процедури формування Конституційного Суду забезпечити та гарантувати реальну високу професійність, компетентність суддів та незалежність органу конституційної юрисдикції неможливо. Доцільним та ефективним було б створення єдиного органу для конкурсного відбору суддів, за участю міжнародного компонента та представників громадянського суспільства, що зможе забезпечити прозорий та дієвий процес проведення конкурсу, обрати компетентних та добросовісних суддів, які здійснюватимуть свої повноваження в інтересах народу України, а не певних політичних груп, що сприятиме зміцненню конституційного ладу, забезпечення верховенства Основного Закону та встановленню реальних умов для подальшого розвитку України як демократичної і правової держави.

Таким чином, з метою формування дійсно незалежного, політично незаангажованого Конституційного Суду України, необхідно вдосконалити порядок його формування. По-перше, необхідно чітко визначити критерії рівня компетентності осіб, які претендують на посади суддів КСУ. По-друге, серед вимог, які пред'являються до суддів КСУ, слід передбачити якщо не обов'язкову, то бажану наявність вченого ступеня та досвіду наукової та викладацької діяльності. По-третє, слід удосконалити механізм конкурсного відбору на посади суддів КСУ, зокрема передбачити створення незалежної конкурсної комісії, і не лише при відборі кандидатур на посади суддів Президентом України, але і Верховною Радою та з'їздом суддів України. Порядок формування Конституційного Суду України повинен бути визначений таким чином, щоб створити незалежний від будь-якого політичного впливу орган, який зможе забезпечити верховенство Конституції, сприятиме стабільному розвитку суспільства і держави, дотриманню і захисту прав та свобод людини і громадянина, адже Конституційний Суд України повинен бути тим органом, який стоїть поза політикою і на його формування не повинні впливати жодні політичні симпатії, олігархічні інтереси та політичні домовленості.

Список використаних джерел:

1. Про Конституційний Суд України: Закон України від 13 липня 2017 року Відомості Верховної Ради 2017. № 35. Ст.376
2. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року Відомості Верховної Ради України 1996. №30. Ст. 141
3. Конституція Італійської Республіки (з передмовою Володимира Шаповала) / В.М. Шаповал К.: Москаленко О.М., 2018. 62 с.
4. О Конституционном Суде: Закон Латвийской Республики от 5 июня 1996 года URL: https://www.legislationline.org/download/id/8791/file/Latvia_law_constitutional_court_1996_am2013_ru.pdf
5. Конституція Чеської Республіки від 16 грудня 1992 року URL: <https://www.legislationline.org/ru/documents/id/14764>
6. Конституція Австрії від 10 листопада 1920 року URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=160>
7. Конституція Португальської Республіки від 2 квітня 1976 року URL: https://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/portugal/portug-r.htm;
8. Конституція Республіки Польща від 2 квітня 1997 року URL: <https://legalns.com/download/books/cons/poland.pdf>
9. Конституція Греції від 11 червня 1975 року URL: <https://legalns.com/download/books/cons/greece.pdf>
10. Кириченко Ю. Новий Закон про Конституційний Суд України: недоліки та здобутки. Конституційний процес в Україні: політико-правові аспекти. 2017. № 7. С. 56–57
11. Недибалюк В. Окремі аспекти незалежності Конституційного Суду України як гарантія реалізації Основного Закону. Форум Права. 2019. № 54(1). С. 52–59.
12. Хто стає суддями Конституційного Суду і чому вони не захищають Конституцію? URL: <https://dejure.foundation/library/khto-staye-suddiamy-ksu>
13. Марусяк О. Формування конституційного суду в Україні та зарубіжних країнах URL: <https://rpr.org.ua/news/formuvannia-konstytutsiyonoho-sudu-v-ukraini-ta-zarubizhnykh-krainakh/>
14. Opinion on the draft law on Constitutional Procedure (draft law no. 4533) and alternative draft law on the procedure for consideration of cases and execution of judgements of the Constitutional Court (draft law no. 4533 -1). CDL-AD(2021)006-e. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2021\)006-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2021)006-e)